


CA20N
MA81
-Z001

Government
Publications



Ontario
Municipal
Board

GUIDELINES ON COSTS



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

Ontario
Municipal
Board

GUIDELINES ON COSTS

H.E. Stewart
Chairman

J.G. Malcolm
Secretary and Chief
Administrative Officer

I. HOW THE GUIDELINES WERE PREPARED

Early in 1987, the Ontario Municipal Board struck a committee of Board Members to undertake a review of its authority to award costs. The object of this review was to provide background for the preparation of guidelines which were intended to assist those who would appear before the Ontario Municipal Board. It was decided, therefore, to invite submissions from interested individuals or groups.

Advertisements requesting submissions were placed in The Globe and Mail, and Le Devoir. All municipal clerks and solicitors, the Association of Municipalities of Ontario, the Association of Municipal Clerks and Treasurers of Ontario, the Canadian Bar Association (Ontario), the Ontario Planners Institute, and several other organizations who might have an interest in the matter such as the Canadian Environmental Law Association and The Urban Development Institute were contacted by letter. During the late spring and summer of 1987, 71 submissions were received and reviewed by the committee.

Armed with those submissions and with the committee's own research into this issue, a preliminary set of guidelines was drafted for presentation to the entire Board. The document was extensively reviewed, discussed and revised.

To afford the document a final external review, independent counsel in the Ministry of the Attorney General was asked to peruse the guidelines. After final approval by the Board, the Ontario Municipal Board's Guidelines on Costs were released with thanks to all those individuals and groups who assisted in their preparation.

II. THE LEGISLATION

It must be noted that the Guidelines address the Board's authority under Section 96 of the Ontario Municipal Board Act. They do not speak to an award of costs under the Expropriations Act which specifically spells out the Board's powers.

Section 96 of the Ontario Municipal Board Act reads as follows:

- “(1)The costs of and incidental to any proceeding before the Board, except as herein otherwise provided, shall be in the discretion of the Board, and may be fixed in any case at a sum certain or may be taxed.
- (2)The Board may order by whom and to whom any costs are to be paid, and by whom the same are to be taxed and allowed.
- (3)The Board may prescribe a scale under which such costs shall be taxed.”

The important word in Section 96(1) is the word “discretion”. Costs are in the discretion of the Board.

III. WHAT IS THE ONTARIO MUNICIPAL BOARD

To understand the Board’s approach to the question of costs, it is first necessary to understand some basic facts about the Board.

The Ontario Municipal Board is not a court of law. It is an independent administrative tribunal with certain judicial functions. It is comprised of a Chairman, Vice-Chairmen and Members, all appointed by the Lieutenant-Governor-in-Council.

Many of the province’s statutes give the Board responsibility for rendering decisions. Those decisions are based on evidence presented at public hearings conducted by the Board. Like the courts, most hearings are composed of opposing parties presenting their positions. There may be, therefore, winners and losers as there are in court. However, unlike the courts, the matters before the Board are not limited solely to disputes between parties. Because the Board’s hearings frequently involve considerations of administrative practice and the public interest, there are not always individual winners and losers.

The hearings can last an hour, two years or anything in between. The majority of the Board's hearings are conducted within one week.

Hearings are conducted throughout the province. They may be held in the Board's hearing rooms in Toronto, in courtrooms, in municipal facilities, as grand as Kingston's historic council chambers or as humble as a municipal firehall.

Many of the lawyers appearing before the Board are recognized as leading counsel at the Bar of Ontario. Some are relatively inexperienced. Similarly, many of the citizens who appear are well versed in the legislation and the Board's procedures and practices. Others are not. In either case, the Board must commence its hearing with the presumption that those appearing represent honestly held fears, concerns and opinions about the matter before the Board.

Irrespective of who appears before it, the Board's duty is to conduct a full and fair hearing.

Furthermore, it is the Board's belief that much of the legislation giving it jurisdiction is designed to encourage public participation without fear of being punished with costs when a party fails to convince the Board in their favour.

It is apparent that there is a great diversity in the matters heard by the Board, in the experience of those who appear relating to those matters, in the circumstances under which the hearings are held, and in the composition of the Board itself. Given the Board's objective of a full and fair hearing, it is the Board's view that the Guidelines should be few in number and simple in application.

IV. THE ONTARIO MUNICIPAL BOARD GUIDELINES ON COSTS

Guideline No. 1

The Board will not consider an award of costs unless:—

- (i) *normally, at least one of the parties requests an order for costs; and*
- (ii) *the party against whom an order for costs is sought is given an opportunity to be heard.*

Discussion

As was discussed in section III, the Board feels very strongly that individuals should not be deterred from coming to the Board because of the fear of costs. Normally, a party to the proceeding will have to be so aggrieved by the conduct of another that they request the Board to consider that action.

The word “normally” is included in this portion of the guideline to address an unforeseen and exceptional circumstance. For example, an individual deserving of costs could fail, or be unaware of his or her right, to make a request.

Part (ii) of this guideline may be so obvious that it deserves little comment. Enshrined in time is a principle of basic natural justice that guarantees any individual, upon whom a penalty may be imposed, the opportunity to speak to that matter.

Guideline No. 2

The Board may award costs against a party whose conduct or course of conduct is found to be clearly unreasonable, frivolous or vexatious having regard to all the circumstances.

Discussion

For the purpose of deciding whether or not conduct is reasonable, frivolous or vexatious and whether or not the Board should allow costs against a party, a simple test will be applied. The test is: would a reasonable person, having looked at all of the circumstances of the case, the conduct or course of conduct of a party proven at the hearing, and the extent of his or her familiarity with the Board’s procedure, exclaim “that’s not right; that’s not fair; that person ought to be obligated to another in some way for that kind

of conduct”. If that would be the reasonable person’s reaction to the conduct of a party, then costs may be awarded. But if the conduct or course of conduct fails to evoke that kind of response from a reasonable man, then costs will not be awarded.

The “reasonable man” is a person described in Mr. Justice Laidlaw’s decision in Arland v. Taylor 1955 O.R. 131 at page 142. Justice Laidlaw wrote that a reasonable person “...is a mythical creature of the law whose conduct is the standard by which the courts measure the conduct of all other persons and find it to be proper or improper in particular circumstances as they may exist from time to time. He is not an extraordinary or unusual creature; he is not superhuman; he is not required to display the highest skill of which anyone is capable; he is not a genius who can perform uncommon feats, nor is he possessed of unusual powers of foresight. He is a person of normal intelligence who makes prudence a guide to his conduct. He does nothing that a prudent man would not do and does not omit to do anything a prudent man would do. He acts in accord with general and approved practice. His conduct is guided by considerations which ordinarily regulate the conduct of human affairs. His conduct is the standard adopted in the community by persons of ordinary intelligence and prudence.”

Guideline No. 3

The Board has no power to order intervenor funding or security for costs and, therefore, will not do so.

Discussion

Award of costs must generally await the conclusion of the proceeding as entitlement cannot be determined before that time. They are not payable for the purpose of assuring participation in the proceedings.

It should be noted that several of the responses to the Board’s invitation to make submissions spoke more to intervenor funding than the costs authority conferred upon

the Board by the Ontario Municipal Board Act. As the courts have clearly spoken to the Board's lack of authority to confer intervenor funding, this guideline was considered necessary to assist those who continue to consider costs and intervenor funding together.

For additional copies of this publication or further information, please contact:

Information Office
Ontario Municipal Board
180 Dundas Street West
Toronto, Ontario
M5G 1E5

Tel: (416) 598-2266

Fax: (416) 979-8808

dans la collectivité par des personnes faisant preuve d'une dose normale d'intelligence et de prudence.

Directive no 3

La Commission n'est pas habilitée à ordonner une aide financière aux intervenants ni un cautionnement pour dépens et, par conséquent, s'en abstiendra.

Discussion

Avant d'adjuger les dépens, il faut généralement attendre la conclusion de l'instance, le bien-fondé de pareille décision ne pouvant pas être établi plus tôt. L'imputation des dépens ne vise pas à assurer la participation à l'instance.

Il est à noter que parmi les mémoires soumis à l'invitation de la Commission, plusieurs traitaient davantage de la question de l'aide financière aux parties intervenantes que du pouvoir d'adjuger les dépens que confère à la Commission la Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Comme les tribunaux se sont prononcés sans équivoque sur le fait que la Commission n'était pas habilitée à accorder une telle aide, cette directive a été jugée utile pour aider les personnes qui continuent à associer l'imputation des dépens à l'aide financière aux intervenants.

Pour obtenir d'autres exemplaires de cette publication ou de plus amples renseignements, prière de contacter le :

Bureau des renseignements

Commission des affaires municipales de l'Ontario

180, rue Dundas ouest

Toronto (Ontario)

MSG 1E5

Téléphone: (416) 598-2266

Télécopieur: (416) 979-8808

évidence déraisonnable, frivole ou vexatoire en regard à l'ensemble des circonstances.

Discussion

Pour décider si une conduite est déraisonnable, frivole ou vexatoire, et s'il y a lieu pour la Commission de condamner une partie aux dépens, il suffira de répondre à une simple question, à savoir: est-ce qu'une personne sensée, après avoir examiné tous les aspects d'un cas donné, y compris la conduite d'une partie établie lors de l'audience et l'étendue de sa connaissance des procédures de la Commission, s'exclamerait: "ce n'est pas bien, ce n'est pas juste; il faudrait obliger cette personne à indemniser l'autre partie d'une manière ou d'une autre pour s'être conduite de la sorte". Si telle était la réaction d'une personne sensée à la conduite d'une partie, alors cette dernière peut être condamnée aux dépens. Par contre, si sa conduite ne suscite pas ce type de réaction de la part d'une personne sensée, alors il ne saurait y avoir de condamnation aux dépens.

Le juge Laidlaw a donné une description d'un "homme sensé" à la page 142 de sa décision dans l'affaire Arland v. Taylor 1955 O.R. 131. Selon le juge Laidlaw, l'homme sensé est une créature mythique créée de toute pièce par la loi, dont la conduite sert aux tribunaux de modèle de la conduite des individus, conduite que les tribunaux trouvent convenable ou non en fonction des circonstances particulières se présentant à un moment donné. Il ne s'agit pas d'une créature extraordinaire ou insolite; il ne s'agit pas d'un surhomme; il n'est pas tenu de faire preuve de facultés bien au-dessus de la normale; il ne s'agit pas d'un génie capable d'exploits fantastiques, pas plus qu'il ne possède d'extraordinaires dons de prévoyance. Il s'agit d'une personne d'intelligence normale qui fait de la prudence sa règle de conduite. Il ne fait rien qu'un homme prudent s'abstiendrait de faire et il n'omet aucune action qu'un homme prudent entreprendrait. Il agit en fonction des pratiques générales et approuvées. Sa conduite s'inspire des considérations qui régissent d'ordinaire la conduite des affaires des hommes. Sa conduite est la norme adoptée

Il est évident que chaque cas est unique, que ce soit par l'expérience des témoins, les circonstances dans lesquelles se déroulent les audiences ou encore la composition de la Commission. Compte tenu de ses objectifs, qui sont de conduire des audiences intégrales équitables, la Commission a jugé bon que ses directives soient peu nombreuses et rédigées en termes simples.

IV: LES DIRECTIVES DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE FRAIS ET DÉPENS

Directive no 1

La Commission n'envisagera pas d'imputation des dépens, à moins:

(i) et d'ordinaire, qu'au moins une des parties demande une imputation des dépens;

(ii) que la partie ainsi susceptible d'être condamnée ait l'occasion de se faire entendre.

Discussion

Pour reprendre les termes de la partie III, la Commission part du principe que personne ne doit hésiter à se présenter devant elle par crainte d'être condamné aux dépens. D'ordinaire, ce n'est que lorsqu'une partie à l'instance s'estime suffisamment lésée par la conduite d'un tiers qu'elle demande à la Commission d'envisager pareille action.

Le mot "d'ordinaire" a été incorporé à cette directive en anticipation d'une circonstance imprévue et exceptionnelle. Il se pourrait, par exemple, qu'une personne qui aurait le droit de se voir verser les dépens omette d'en faire la demande ou ignore ce droit.

La partie (ii) de la directive est si explicite qu'elle ne nécessite guère de commentaire. Le principe fondamental de justice naturelle garantit de temps immémorial à une personne susceptible d'être condamnée à une peine le droit de présenter son point de vue sur la question.

Directive no 2

La Commission peut condamner aux dépens une personne dont la conduite est de toute

De nombreuses lois provinciales confient à la Commission la responsabilité de prendre des décisions. La Commission base ses décisions sur des témoignages présentés lors d'audiences publiques qu'elle organise à cet effet. Comme pour les tribunaux judiciaires, la plupart des audiences donnent lieu à l'expression d'opinions contradictoires. Il se peut donc qu'il y ait un gagnant et un perdant, comme dans un procès, mais ce n'est pas toujours le cas, car, à la différence des tribunaux judiciaires, les audiences de la Commission ne se limitent pas à des litiges, mais portent souvent sur des principes administratifs ou sur l'intérêt du public.

Les audiences peuvent durer une heure, ou encore deux ans, la durée moyenne étant d'une semaine.

Les audiences ont lieu dans l'ensemble de la province. Elles peuvent se tenir dans les salles d'audience de la Commission à Toronto, dans des tribunaux ou encore dans des locaux municipaux, aussi prestigieux que les historiques salles du conseil municipal de Kingston ou aussi humbles que la caserne des pompiers.

Les avocats plaident devant la Commission ont souvent une considérable ancienneté à l'Association du Barreau canadien (Ontario); d'autres ont relativement peu d'expérience. De même, bon nombre des citoyens qui témoignent connaissent bien la loi et les procédures et pratiques de la Commission; d'autres pas du tout. Quoi qu'il en soit, la Commission doit aborder chaque audience en partant du principe que les personnes présentes devant elle sont venues pour exprimer de véritables craintes, préoccupations et opinions relativement à la question à l'étude.

La Commission a le devoir de conduire une audience intégrale et équitable.

La Commission part également du principe qu'une bonne partie des lois qui définissent sa compétence visent à encourager chacun à s'exprimer devant elle sans crainte d'être condamné aux dépens dans l'éventualité d'une décision défavorable.

II: LA LÉGISLATION

Il est à noter que les directives concernant la compétence de la Commission en vertu de l'article 96 de la Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Elles ne concernent pas l'imputation des frais et dépens en vertu de la Loi sur l'expropriation, dans laquelle les pouvoirs de la Commission à ce titre sont très clairement explicités.

L'article 96 de la Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario dit ce qui suit:

"(1) Les dépens, y compris les dépens accessoires, relatifs à une instance dont est saisie la Commission, sauf disposition contraire prévue dans la présente loi, sont laissés à la discrétion de la Commission. Leur montant peut, dans tous les cas, être fixé à une somme donnée ou peut faire l'objet d'une liquidation.

(2) La Commission peut ordonner à qui les dépens doivent être imputés et à qui ils doivent être versés, et elle peut désigner la personne qui est chargée de les liquider et de les allouer.

(3) La Commission peut prescrire le barème qui s'applique pour liquider de tels dépens.

(traduction officielle)

Le mot clef du paragraphe 96(1) est le mot "discrétion". Les dépens sont laissés à la discrétion de la Commission.

III: QU'EST-CE QUE LA COMMISSION DES AFFAIRES MUNICIPALES DE L'ONTARIO?

Pour comprendre la manière dont la Commission aborde la question des dépens, il est bon de se rappeler quelques points fondamentaux. La Commission des affaires municipales de l'Ontario n'est pas un tribunal judiciaire, mais un tribunal administratif indépendant assurant certaines fonctions judiciaires. Elle se compose d'un président, de vice-présidents et d'un certain nombre de membres, tous nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

I: LA PRÉPARATION DE CES DIRECTIVES

Début 1987, la Commission des affaires municipales de l'Ontario a chargé un certain nombre de ses membres d'entreprendre en comité une étude sur son pouvoir d'adjudger les dépens. Cette étude avait pour objet de permettre la réunion de données documentaires pour la préparation de directives visant à aider les personnes amenées à paraître devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Il a donc été décidé de solliciter des mémoires des individus ou groupes intéressés.

Des annonces ont paru à cette fin dans The Globe & Mail et Le Devoir et un courrier spécial a été adressé à l'ensemble des secrétaires et avocats de municipalités, l'Association des municipalités de l'Ontario, l'Association des secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario, l'Association des Barreau canadien (Ontario), l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario et aux différents autres organismes susceptibles d'être intéressés par la question, tels que l'Association canadienne du droit de l'environnement et l'Institut canadien d'aménagement urbain. À la fin du printemps et à l'été 1987, le comité a reçu et étudié 71 mémoires.

Le comité s'est inspiré de ces mémoires et du fruit de ses propres recherches pour rédiger une première ébauche de directives qu'il a présentée à la Commission. Ce document a fait l'objet d'une étude, d'une discussion et d'une révision approfondies.

Des conseillers législatifs du ministère du Procureur général ont assuré une dernière relecture indépendante du document. Après les avoir finalement approuvées, la Commission des affaires municipales de l'Ontario a publié ses directives relatives aux dépens en remerciant l'ensemble des personnes et groupes qui ont contribué à leur réalisation.

Commission des
affaires municipales
de l'Ontario

DIRECTIVES EN MATIÈRE DE FRAIS

H. E. Stewart
Président

J. G. Malcolm
Secrétaire et chef
de l'administration



DIRECTIVES EN MATIÈRE DE FRAIS

Commission des
affaires municipales
de l'Ontario

